

第4章 ベトナムの農業・農村開発政策 2008年の政策転換と第11回党大会で示された方向性

著者	坂田 正三
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	17
雑誌名	転換期のベトナム：第11回党大会、工業国への新たな選択
ページ	111-134
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014688

第4章

ベトナムの農業・農村開発政策 ——2008年の政策転換と第11回党大会で示された方向性——

坂田 正三



収穫したコメを乾燥させるメコンデルタの農民（筆者撮影）

はじめに

著しい経済発展を遂げるベトナムにおいて、工業部門のみならず農業部門も成長を続けている事実は見落とされがちである。ベトナムはタイに次ぐ世界第2位のコメ輸出国であるばかりでなく、コーヒー、コショウ、カシューナッツなどの農産物輸出においても世界1～2位の高い市場シェアを占めている。2008年の世界的な経済危機以降不安定なマクロ経済状況が続くなかであっても、ベトナムの農業（林業、水産業も含む。以下同じ）は堅調な成長を維持し、農村住民の生活レベルも着実に向上している。2011年1月の第11回ベトナム共産党全国代表大会（以下、党大会）においても、農業・農村開発の成果は高く評価され、更なる発展のための方向性が示されている。

本章は、現在のベトナムにおける農業・農村開発政策をレビューし、その特徴を明らかにすることを目的としている。ただし、本章は、今回の党大会で採択された文献の内容の細述にとどまらず、ドイモイ以降の政策変化のなかで現在の政策がどのように位置づけられるかという問題意識からの分析を試みる。建国以来、「労働者階級、農民層、知識層の連帯の基礎と党の指導の下での民族大団結」を標榜するベトナムにとって、農業・農村開発は常に重要視されてきた問題である。しかし、政策の重点課題は歴史のなかで（特にドイモイ以降は）大きく変化しており、その変化の流れを理解することで、現在の政策の特徴がより明らかになると考えられる。

本章では特に、2008年から2011年の第11回党大会の決議に至る一連の政策に焦点をあてる。第11回党大会において示された農業・農村開発政策の方向性は、2008年8月の第10期第7回党中央委員会総会における政策の大きな方針転換以降の流れのなかで示されたものだからである。また、本章では、これらの一連の農業・農村開発政策の妥当性、つまり、政策が現在のベトナムが直面している問題に対処し得るものであるのか、という点についての検討も試みる。

第 1 節 農業・農村開発の現状と党大会で示された方向性

1. 2010 年までの農業・農村開発の状況

党大会の各種報告 (Dang Cong San Viet Nam [2011a] に収載)、特に「政治報告」は、2006 ～ 2010 年の間に農業が安定して発展し、国家の食糧安全が確保されたこと、農村経済と農民の生活が改善されたこと、農村インフラ建設や新品種の導入への集中投資が行われたこと、工業区、工芸村、小工業の発展が農村の雇用創出と貧困削減に貢献したことを高く評価している。工業化が進むベトナムにあっても、GDP に占める農林水産部門の割合は、2005 年の 21% から 2010 年には 20.6% へと微減にとどまっている。その一方で、農林水産部門の労働者の割合は、57.1% から 48.2% へと大幅に減少している。ベトナムの農林水産部門に構造的な変化が起こったことが示唆される数字である。また、衛生的な水にアクセスできる農村住民の割合は 83% となり、前回党大会時に掲げられた 75% という目標値を上回った。貧困家計比率は 12% にまで減少している。

党大会の準備が行われていた 2010 年は、特に農業部門で高いパフォーマンスが記録された年であり、好調な成長が党大会の報告における農業・農村開発分野に対する高い評価の裏づけとなったものと考えられる。農業・農村開発省による 2010 年年次報告によれば、農業部門の総生産額は実質額 (1994 年価格) で 232.7 兆ドンに達し、前年比で 4.7% の増となった。食糧生産は 127 万トン増 (2.9% 増) の 4460 万トンとなり、うち、コメ生産が 104 万トン増 (2.7% 増) の 4000 万トンに達した。コメの生産面積も増加している (7 万 6500 ヘクタール増の 751 万ヘクタール) ⁽¹⁾。

世界的な食料需要の増加と価格上昇により、2010 年は農業部門の輸出が大幅に伸びた年でもあった。統計総局 (GSO) の 2010 年末の速報によれば、農業部門の輸出額は前年比 22.6% 増の 191.5 億ドルに達し、うち、農産物輸出が 99.5 億ドル (24.2% 増)、水産物 49.4 億ドル (16.3% 増)、林産物が 36.3 億ドル (29.8% 増) であった。コメの輸出は過去最高の 680 万トン超、32.1 億ドルを記録した。また、コメ以外にも 5 品目で輸出額が 10 億ドルを超えた (水

産物 49.5 億ドル、木製品 34.1 億ドル、天然ゴム 23.8 億ドル、コーヒー 17.6 億ドル、カシューナッツ 11.4 億ドル)⁽²⁾。

2. 党大会で示された方向性

次に、第 11 回党大会で示された今後の農業・農村開発の方向性に関する記述を見ていく。党大会で採択された各種の文献（具体的には政治報告、2011～2020 年経済・社会発展戦略、党中央委員会報告、党農業・農村開発幹事委員会報告）で繰り返し示されている農業・農村開発の基本的な方向性は、「工業化・近代化を志向し熱帯農業の利点を生かすとともに農民・農村の問題を解決する包括的、効果的、持続的な発展」である。それはすなわち、「耕作地集約、先進科学技術の応用、大規模な商品作物生産農業の発展を奨励し、収量、品質、効率を高くすること」、「生産を加工と消費にリンクさせ、輸出を拡大すること」、そして「文明的で繁栄した、農民の物質的・精神的な生活を向上させる新農村建設」（「新農村建設」については、第 4 節で細述）であるとしている。また、これに加え、「都市と農村の調和の取れた経済・社会発展」も基本的な方向性として示されている。政治報告および 2011～2020 年経済・社会発展戦略に示された具体的な目標値をまとめると、表 1 の通りとなる。

2006 年の第 10 回党大会時には、5 年後の 2010 年の GDP に占める農業部門の割合の目標値が 15～16% という低い値に設定されており、この時点では、国家経済の急速な工業化への構造転換が志向されていたといえよう。しかし、先述の通り 2005 年から 2010 年にかけて、GDP に占める農業部門の割合は

表 1 党大会時に示された発展目標

項目	2015 年までの目標	2020 年までの目標
GDP に占める農林水産部門の割合	17～18%	15%
貧困比率	年平均 2% 減少	年平均 1.5～2% 減少
森林カバー率	42～43%	45%
全労働力に占める農業労働力の割合	40～41%	30-35%
農林水産部門付加価値	年平均 2.6～3% 増	
農村居住者の収入	2010 年の 1.8～2 倍	
都市化比率		45%
「新農村」基準に達する社		50%

（出所）Dang Cong San Viet Nam [2011a] より筆者作成。

ほぼ横ばいとなり、これを受けたためであろうが、今党大会で示された 2015 年の目標値は前回党大会時の目標値よりも高く、現状に近い 17 ～ 18% となっている。党の志向が経済構造のより緩やかな転換という方向性に变化したことが見て取れる。

今党大会で示された具体的な方策のなかには、農地の集約、工業作物栽培の拡大、先進技術の応用、高度技術農業区の建設、農民組織の強化など、旧来のものとはほぼ変わらない主張も多い。一方で、これまでにない、あるいはこれまで以上に詳しく記述されている項目もいくつか見られる。たとえば、国家食糧安全保障に関する「コメ生産面積を維持する」という主張である。また、「農民の職業訓練の奨励、補助、労働構造の転換、農民が工業、サービス部門に転換する有利な条件整備」や「農地を収用された地域の人々のための職業訓練」といった、（農業部門の GDP 比を高く見積もっているにもかかわらず）非農業部門への労働構造転換を促す内容も、今党大会の報告では数多く見られる。また、都市・農村格差の縮小という従来の方針に加え、「農村発展と都市発展と居住地域の配置を計画する」といった記述や、農村の包括的な発展を目指す「新農村建設」という新たな方策が示されている。これらは、農村から都市への急速な人口流入を抑制したいとの意向の表れであろう。

このように、党大会文献では、多くの課題とその解決のための方向性が示されている。現状を高く評価しつつ多くの課題を挙げるのは、党の決議に頻繁に見られるお決まりの記述スタイルではあるが、それにしても、今党大会文献の農業・農村開発に関する記述は総花的かつ断片的であり、また一見矛盾する部分も見られ、これらを読み解くことのみから具体的な党の意図を知ることは難しい。しかし、これらの記述が文献に登場する背景を追っていくと、党大会文献の内容がより深く理解できるようになる。次節では、ドイモイ以降の農業・農村開発政策を概観した後、今党大会で示された方向性の基礎となっている 2008 年の第 10 期第 7 回党中央委員会総会の決議について解説する。

第2節 ドイモイ以降の農業・農村開発政策

1. ドイモイ開始から2008年までの政策の流れ

ドイモイ以降のベトナムの農業と農村の発展の歴史のなかでは、1988年、2000年、そして2008年という3つの転換点があったといっていよう。そして、それぞれの転換点では、いくつかの重要な政策の公布がその転換を促した。

まず第1の転換点は、ドイモイ直後の1988年の党政治局決議10号の公布によりもたらされた。これはドイモイ以前から部分的に導入されてきた「請負生産制」の全国的・全面的な展開を決めたものであり、農業生産・流通に本格的に市場メカニズムが導入されたことを意味する。これを契機にベトナムは短期間のうちに危機的な食糧不足からの脱却を果たし、1989年にはコメの輸出も開始されている。そして食糧危機が去ったことにより、党・政府は、政策の主眼を農民の所得向上へと移していった。党は、1993年の第7期第5回党中央委員会総会で、「農村の経済・社会発展の刷新」、具体的には、コメ以外の商品作物の栽培、畜産や林業・水産業、そして工業・小手工業、サービス業の経済活動の発展奨励という政策を打ち出した。そして、1996年の第8回党大会において、「農業・農村の工業化・近代化」という方向性が党大会の文献では初めて正式に登場する。同大会では、2000年までに商品作物の生産額を耕作作物全体の45%まで引き上げること、畜産の生産額を全農業生産額の35%にまで引き上げることなどの目標が掲げられた。

しかし、1990年代は商品作物生産の発展よりもむしろ、食糧の増産が著しい時代であった。1996年に示された、2000年までに年間3000万トンの生産を達成するという目標は、1998年時点で既に達成され、2000年の食糧生産量は3500万トンに上った。コメ輸出も増加を続け、1997年にベトナムは世界第2位のコメ輸出国となり、現在もその地位を維持している。

ベトナム農業が本格的な商業化・商品化に向かっていくのは、第2の転換点として挙げた2000年以降である。2000年代に入り、特に輸出向け作物の生産が大きく増加した。2000年と2008年の生産量を比較すると、コーヒーは約30%増、茶、天然ゴム、コショウが2倍以上の増加、カシューナッツは

4.5 倍以上の増加となっている。また、南部を中心に農地の養殖池への転換が進み、水産物の養殖生産は 4 倍に増えた。その一方で、2000 年以降、農家のコメ離れが徐々に進行していった。コメの生産量は、2000 年から 2004 年までの 5 年間で 10% ほどゆるやかに増加した後、2007 年まで年間 3600 万トン前後で横ばい状態が続いた (GSO [2010a])。

このような農業の構造変化をもたらしたひとつの大きな要因は、2000 年 6 月の政府決議 9 号の公布である。この決議の重要性は、政府が同決議を通して実質的にコメの増産奨励を行わないという意思表示をした点である。同決議では、2010 年までのコメの生産目標を 3300 万トン、うち国内消費分を 2500 万トン確保するという目標が掲げられた。しかし、同決議公布前年の 1999 年にはコメの生産量は既に 3140 万トンあり、国内消費量も 2700 万トンあった。同決議では、コメ生産を条件の良い地域に集中させるとともに、高付加価値製品の栽培、生産性向上と流通の効率化、輸出市場の開拓が奨励されている。また、2000 年には、「チャンチャイ」(trang trai) と呼ばれる大型個人農園を公式に認める政府決議 3 号が公布され、土地集約が奨励されたことで、果樹などの商品作物や畜産、水産業の分野で増産が進むこととなった。

2. 「三農問題」の登場：26 号決議

そして、第 3 の転換点は、2008 年 8 月の第 10 期第 7 回党中央委員会総会決議 26 号 (以下 26 号決議) の議決である。この決議の正式名称は「農業、農村、農民に関する決議」である。ベトナムの農業・農村開発政策が農業、農村、農民という「三農」(tam nong) 問題の解決を目指すものと位置づけられた⁽³⁾。そして、この決議を契機に、農村部の経済・社会発展への国家による投資が急拡大する時期を迎えたのである。

では、農業、農村、農民の何が「問題」とされたのであろうか。26 号決議がまず指摘しているのは、農業部門の成長の減速傾向である。同決議では、ベトナム農業は小規模分散的で、非効率で付加価値が低く、工業化・近代化が遅れていると評価されている⁽⁴⁾。また、農村住民の物質的・精神的生活レベルの低さ、貧困率の高さ、農村・都市間および地域間の格差の存在も問題として挙げられている。つまり、農業は量的拡大を遂げているものの、生産効率や生産物の品質ではまだ向上が必要であり、農村住民の暮らしも多くの点で改善すべ

きであると、党は認識していたのである。また、26号決議は、食糧安全保障に対する懸念も繰り返し指摘している。

この三農問題解決という新たなスローガンが中国の取り組みを参考としているであろうことは、中国同様、「新農村建設」がその解決策の大きな柱となっていることから推測できる。中国では、2002年11月の中国共産党第16回大会で、胡錦濤総書記、温家宝首相らの新指導部が農業問題を最重要視することを表明し、同年12月の中央政治局会議において、公式な場でははじめて「三農問題の解決」を強調したとされている（池上 [2007]）。また、「社会主義新農村建設」事業が打ち出されるのは、2006年である（陳 [2008]）。2008年の26号決議がベトナムにおける三農問題解決の具体的な取り組みの端緒とするならば、ベトナムの指導層が、比較的短期間のうちに中国の取り組みから学び、ベトナムへの応用を提唱したということになる。

第3節 26号決議の内容と政策の展開

1. 26号決議の内容

26号決議で触れられているベトナム農業・農村の現状に関する問題意識は、この時点で決して目新しいものではなく、2008年以前の党や政府の公式見解にも同様の記述はたびたび登場している。26号決議が新しいのは、農業・農村開発に関わる諸問題を「統一的に解決する論理的フレームワークが欠如している」という問題点を指摘した点であろう。そして26号決議は、農業・農村開発に関連する多くの政策とその実施体制、つまり、関係する法律の整備（たとえば土地法、国家財政法）、各種の発展計画とその実施、インフラ整備、党幹部・党員の質の向上などの関係を体系立てて示した点が、これまでとは異なるといえよう。

26号決議の「目標」に掲げられている項目は多岐にわたる。その主要なものとして、農村住民の物質的・精神的生活の向上、地域間の調和、強固で生産性の高い効率的かつ競争力のある近代的な農業の発展、国家の食糧安全保障の確保、「新農村」建設、ベトナム経済の工業化・サービス産業化・都市化に適応した農業、農村社会の安定、労働者階級・農民・知識層の連帯強化、工業化・

表2 26号決議に掲げられている目標

農林水産業生産の向上	<p>農林水産部門の成長率を年平均 3.5 ～ 4 % とする</p> <p>農地の効果的・効率的な利用</p> <p>国家食糧安全保障のための稲作地の維持</p> <p>工業・サービス産業・農村小規模工業と連動した生産</p> <p>基本的な雇用の解決</p> <p>農村住民の収入を 2.5 倍にする</p>
職業訓練	<p>農業従事者の約 30%、農村労働者の約 50% が職業訓練を受ける</p> <p>全国の 50% の社を「新農村」にする</p>
インフラ整備	<p>水利事業（2 期作用地全体への給水、野菜への給水面積の拡大、水産養殖への給水）</p> <p>道路建設（全社への車道の整備）</p> <p>漁港整備</p> <p>農村工業・サービス業への電力供給</p> <p>保健医療・文化・スポーツ施設を都市と同レベルにする</p>
農村住民の生活の質の向上	<p>貧困削減事業の効果的で安定的な実現</p> <p>農民階級の政治的意識の向上</p> <p>工業化・近代化事業への農村住民の参加</p>
環境	<p>防災能力向上・自然災害軽減のための堤防や防護林整備</p> <p>洪水・塩害対策</p> <p>気候変動への対応</p> <p>環境汚染の阻止</p>

（出所）第 10 期第 7 回党中央委員会総会決議（26- NQ/TU）より筆者作成。

近代化事業との連携強化、などが挙げられており、すなわちそれは「祖国社会主義ベトナムの建設と維持」のためであるという。より具体的には、①国内の食糧を安定的に確保しつつ商品作物の高付加価値化を行うこと、と同時に②農民の生活の質を向上させ、そのためには、農業生産だけでなく③農村インフラの整備や④非農業雇用の創出、⑤自然環境の保護も重要視する、ことを目指す内容である。これら 5 項目に関して、2020 年までの目標が掲げられている（表 2）。同決議に示された年平均 3.5 ～ 4 % という農業部門の成長率目標は、ほぼ現状維持のレベルである。また、決議全体を通して、量的な目標が示されている項目は少ない。

2. 26 号決議の具体化政策

26 号決議公布の後、関連する数多くの政策が打ち出されている。それは農業・

表3 党農業農村開発幹事委員会の報告による
「26号決定を実現するため」の主なプログラム

1. 社会安全保障と農村の発展に関して
<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府議決 30a/2008/NQ-CP (2008年12月27日付) 61の貧困県における早急な貧困削減について ・ 政府議決 63/NQ-CP (2009年12月23日付) 国家食糧安全保障計画について ・ 首相決定 193/QĐ-TTg (2010年2月2日付) 新農村建設計画のレビューの承認について ・ 首相決定 800/QĐ-TTg (2010年6月4日付) 2010-2020年新農村建設に関する国家目標プログラムの承認について ・ 首相決定 22/2010/QĐ-TTg (2010年5月1日付) 農村文化の発展に関する2015年までの計画と2020年までの方向性について
2. 農業生産の発展の推進に関して
<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府議決 48/NQ-CP (2009年9月23日付) 農産物、水産物の収穫後の損失を減らすメカニズム、政策について ・ 政府議定 02/2010/ND-CP (2010年1月8日付) 農業技術普及 (khuyen nong) について ・ 首相決定 2194/QĐ-TTg (2009年12月25日付) 2020年までの農林・畜産・水産の種の開発プログラムの承認について ・ 首相決定 176/QĐ-TTg (2010年1月29日付) 2020年までの高度技術を応用した農業発展のプログラムの承認について
3. 農業・農村の資源の活用と増加のための政策
<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府議定 41/2010/ND-CP (2010年4月12日付) 農業・農村開発のための政策信用について ・ 政府議定 61/2010/ND-CP (2010年6月4日付) 農業・農村への投資をする企業の奨励政策について ・ 首相決定 1956/QĐ-TTg (2009年11月27日付) 2020年までの農村労働者への職業訓練プログラムの承認について
(出所) Dang Cong San Viet Nam [2011b: 88-99] .

農村開発省が直接立案、実施する政策にとどまらず、さまざまな分野の、たとえば貧困削減や環境保護といった分野も含む政策やプログラムが「26号決議を実現するため」のものと位置づけられることとなった。まず、26号決議が議決された約2カ月半後の2008年10月、「第10期第7回党中央委員会総会決議実現のための行動プログラム」が公布され、3つの「2020年までの国家目標プログラム」（「新農村建設」、「気候変動への対応」、「農村の人的資源の訓練」）を策定することが決定された。この「国家目標プログラム」とは、主管官庁はあるものの（上述の3つのプログラムの主管官庁はそれぞれ農業・農村開発省、資源・

環境省、労働・傷病兵・社会問題省)、省庁横断的な参加とそのための予算配分が行われるプログラムである。また、これ以外にも各省庁がそれぞれプログラムを策定していくこととなった⁽⁵⁾。第 11 回党大会における党農業・農村開発幹事委員会の報告によれば、2010 年末までに、23 のプログラムが策定されている。そのなかで、主要なものとして報告されたものは表 3 の通りである。

2011 年 7 月 11 日に行われた「26 号決議実現 3 年総括会議」において、グエン・タン・ズン首相は、26 号決議が議決されてから 3 年間で、農業・農村開発分野において投資された資本は 290 億ドンに達したと報告した。その成果として、経済・社会インフラはめざましく改善し、97.8%の社⁽⁶⁾に電気が通り、灌漑面積が 48 万 9000 ヘクタール増加し、農村道路が 3 万 7000 キロメートル建設されたという⁽⁷⁾。

第 4 節 「新農村建設」

1. 「新農村建設」に関する諸政策

既述の通り、「新農村建設」は、三農問題を解決する重要な手段として提案された⁽⁸⁾。新農村建設とは、社を基礎単位とした農村開発プログラムである。具体的には、生産や労働、教育、保健、政治組織などの幅広い分野で「基準値」を設定し、基準に達した社を「新農村」と認定するというものである。また、県内の 75%の社が新農村基準に達した県は「新農村県」、省内の 80%の県が新農村県となった省は「新農村省」と認定される。

2008 年 10 月の「行動プログラム」において、新農村建設事業が将来国家目標プログラムとなることが決定し、さらにプログラム開始以前の 2009 年 4 月には、首相決定 491 号により 19 項目の新農村国家基準（後述）が示された。これら 19 の基準をすべて満たすことが、新農村として認定されるための条件となる。また、同 4 月には、「モデル社」として試験的に新農村建設事業を進めていく 11 の社が指定された。

そして、2010 年 6 月、「2010 ～ 2020 年新農村建設に関する国家目標プログラム」が首相決定 800 号において承認された。主管官庁は農業・農村開発省であり、計画・投資省、国家銀行、建設省も重要な役割を担うとされている。

同プログラムでは、2015年までに全国の20%の社、2020年までに50%の社が新農村と認定されることという目標が掲げられた。さらに、同年7月には首相決定1031号の公布により、新農村建設事業の「指導委員会」が設立された。指導委員会は中央、省、県、社の行政各級で設立されることとなり、中央レベルでの同委員会の委員長には、グエン・シン・フン副首相（当時）が任命された。

2. 新農村建設国家目標プログラムの内容

まず、首相決定491号で示された新農村の国家基準をみてみる（表4）。同基準では、「計画」、「経済・社会インフラ」、「経済活動および生産組織」、「文化・社会・環境」、「政治システム」の5分野における19項目の指標が示されている。経済発展だけでなく、教育普及、医療の質の向上といった社会サービスの指標が盛り込まれている点は三農問題の多面的な解決を謳った26号決議の基本的な姿勢に沿うものである。また、農村部の政治組織（党および大衆団体）の強化が含まれている点も特殊ベトナム的である。それぞれの指標が達成されたかどうかを測る基準は、地域差を考慮して全国7地域に分けられたものが示されている。指標のなかには定量的な基準値を定めているものがある一方、定量化が困難な目標（たとえば、指標18の「強力な政治社会組織システム」の内容など）も数多く含まれている。

2010年時点で48%あった農林水産部門の労働人口の割合は、2020年までに30%以下にまで減らすことが目標とされている。北部山岳地域でも45%以下、中部高原地域でも40%以下という達成基準値が設定されており（2010年時点での割合はそれぞれ71.9%⁹⁾）、これらの地域が新農村に認定されるためには、大がかりな経済構造の転換が求められるであろう。また、村（社のひとつ下のレベルの慣習的な地域単位）レベルの郵便局でインターネットにアクセスできるようにするなど、山岳地域や島嶼地域ではかなり困難と考えられる達成基準も見られる。

2010年6月の首相決定800号で承認された「国家目標プログラム」では、農村の各社が新農村国家基準に達することができるよう、表5に示したプログラムの「内容」が提示された。これら11の「内容」のそれぞれに、2020年までの目標と達成目標値、活動項目が定められており、関連する省庁とその

表4 「新農村」国家基準

1. 計画										
No.	指標	内容	基準							
			全国	北部山岳	紅河デルタ	北中部沿岸	南中部沿岸	中部高原	南東部	メコンデルタ
1	計画および計画の実現	1.1. 農業生産、工業、小手工業、サービスの発展のための土地利用と重要なインフラの計画 1.2. 新基準に従った経済、社会、環境インフラ発展計画 1.3. 新居住区開発の計画と文明的で美しい文化アイデンティティを守るための現存の居住区の再建	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
2. 経済・社会インフラ										
2	交通	2.1. 社の中心の道路および社をつなぐ道路がアスファルトかコンクリートで舗装され交通・運輸省の技術基準に達している割合	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		2.2. 村の道路が舗装され交通・運輸省の技術基準に達している割合	70%	50%	100%	70%	70%	70%	100%	50%
		2.3. 集落の道路が清潔で雨期にぬかるまない割合	100%	100 % (確実に 50%)	確実に 100 %	100 % (確実に 70%)	100 % (確実に 70%)	100 % (確実に 50%)	確実に 100 %	100 % (確実に 30%)
		2.4. 農業道路が舗装され自動車が行き通じる割合	65%	50%	100%	70%	70%	70%	100%	50%
3	灌漑	3.1. 基本的な灌漑システムが生産と生活の要求に応えている	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		3.2. 社が管理する運河がコンクリート化されている割合	65%	50%	85%	85%	70%	45%	85%	45%
4	電気	4.1. 電気システムが電気分野の技術的要求を満たしている	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		4.2. 各電力源から電気を常時安全に使用している世帯の割合	98%	95%	99%	98%	98%	98%	99%	98%
5	学校	各級の学校：保育園、幼稚園、小学校、中学校が国家基準を満たす物質的基礎を有している割合	80%	70%	100%	80%	80%	70%	100%	70%

表4 (続き)

No.	指標	内容	基準							
			全国	北部山岳	紅河デルタ	北中部沿岸	南中部沿岸	中部高原	南東部	メコンデルタ
6	文化施設	6.2. 社の文化の家、スポーツ施設が文化・スポーツ・観光省の基準を満たしている	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		6.3. 文化の家、スポーツ施設がある村が文化・スポーツ・観光省の規定に達している割合	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	農村市場	市場が建設省の基準を満たしている	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
8	郵便局	8.1. 郵便電信サービスポストがある	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		8.2. 村までインターネットアクセスがある	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
9	住居・居住区	9.1. 仮設の住宅、朽ち果てた家	無	無	無	無	無	無	無	無
		9.2. 建設省の基準を満たした家を持っている世帯の割合	80%	75%	90%	80%	80%	75%	90%	70%
3. 経済活動及び生産組織										
10	収入	省の平均レベルと比した年間 1 人当たり平均所得	1.4 倍	1.2 倍	1.5 倍	1.4 倍	1.4 倍	1.3 倍	1.5 倍	1.3 倍
11	貧困世帯	貧困世帯比率	< 6%	10%	3%	5%	5%	7%	3%	7%
12	労働構造	労働年齢人口における農林漁業分野の労働人口の割合	< 30%	45%	25%	35%	35%	40%	20%	35%
13	生産組織の形式	効果的に活動する合作組あるいは合作社がある	ある	ある	ある	ある	ある	ある	ある	ある
4. 文化・社会・環境										
14	教育	14.1. 中等教育の普通化（完全普及）	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		14.2. 中学校を卒業し、高校（普通、補習、職業訓練）に進学できる生徒の割合	85%	70%	90%	85%	85%	70%	90%	80%
		14.3. 訓練を受ける労働者の割合	> 35%	> 20%	> 40%	> 35%	> 35%	> 20%	> 40%	> 20%

表 4 (続き)

No.	指標	内容	基準							
			全国	北部山岳	紅河デルタ	北中部沿岸	南中部沿岸	中部高原	南東部	メコンデルタ
15	医療	15.1. 各形式の医療保険に加入する人口の割合	30%	20%	40%	30%	30%	20%	40%	20%
		15.2. 社の医療が国家基準に達する	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
16	文化施設	社の中の村の 70%が文化・スポーツ・観光省の規定に従った文化的な村の基準に達する	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
17	環境	17.1. 国家基準沿った衛生的な水が使える世帯の割合	85%	70%	90%	85%	85%	85%	90%	75%
		17.2. 各生産経営基礎が環境基準に達する	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		17.3. 環境を悪化させる活動を行わない、グリーンで衛生的で美しい環境を発展させる活動を行う	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		17.4. 計画に沿って墓地を立てる	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		17.5. 規定に沿って廃棄物、排水が収集・処理される	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
5. 政治システム										
18	強力な政治社会組織システム	18.1. 社の幹部が基準を満たす	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		18.2. 規定に沿った基礎的な政治システム内の組織が十分にある	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		18.3. 社の党組織、政府機関が「清潔で力強い」基準に達する	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
		18.4. 社の各政治団体がより新進の称号を得る	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成
19	治安・社会秩序	治安、社会秩序が強力に維持される	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成	達成

(出所) 首相決定 491 号 (491/QD-TTg)。

役割も明記されている。「内容」の項目2.の「経済・社会インフラ発展」を例にとると、その目標は「新農村基準の2、3、4、5、6、7、8、9の指標の要求に達する」となっている。その活動項目は、道路、電気、文化・スポーツ施設、医療施設、教育施設、人民委員会の建物、水利の7つあり、たとえば、道路については、「社の人民委員会までの道路を完成させる」などの活動内容と「2015年までに30%の社がアスファルトあるいはコンクリートで舗装されるという基準を満たす」という数値目標が掲げられている。また、この「内容」の活動実施体制として、交通・運輸省、工商省、文化・スポーツ・観光省、保健省、教育・訓練省、内務省、各級の人民委員会の役割が示されている。

プログラム実現のための資本については、国家予算（中央、地方）から40%、信用借入30%、企業、合作社その他の経済組織からの資本提供20%、そして住民からの「貢献」（寄付や労働力の提供）10%が想定されている。ただし、それぞれの金額は示されていない。

2011年1月22日に開催された新農村建設事業の「2010年活動総括会議」の報告によれば、11のモデル社のうち、7つの社で（19の指標のうち）10項目が国家基準に達し、3つの社では14項目が国家基準に達したという（ディエンビエン省の1つの社だけが、まだ7つの指標しか基準に達していない）。また、同年6月には「新農村建設全国競争」という運動が展開されることが決定したが、その開始式典において、カオ・ドゥック・ファット農業・農村開発相は、

表5 新農村建設国家目標プログラムの「内容」として示された項目

1. 新農村建設の計画策定
2. 経済・社会インフラ発展
3. 経済発展の構造変化、所得向上
4. 貧困削減と社会安全保障
5. 農村における効率の高い生産組織形態への刷新と発展
6. 農村における教育・訓練
7. 医療の発展と農村居住民の健康促進
8. 農村の文化的生活、情報・メディアの建設
9. 清潔な水と農村の環境衛生
10. 地方の党、行政、政治・社会組織の質的向上
11. 農村の治安・秩序の保持

（出所）首相決定800号（800/QD-TTg）より筆者作成。

国家目標プログラム開始から1年経った2011年6月時点で、100%の省・中央直轄市で指導委員会が設立され、38の省・中央直轄市で計画が承認、実行され、既にすべての国家基準を達成した社が85社あると報告している。

第5節 三農問題解決への取り組みの妥当性と問題点

1. 三農問題はどの程度「問題」なのか？

党が1986年にドイモイ路線へと踏み出した契機は、中央レベルでの承認を経ずに食糧の「生産請負制」の実験的試みを行う地方行政が増加し、市場経済メカニズムを一部取り入れたその生産システムを1981年に政治局指示100号という形で党中央が全国的に承認せざるを得なくなったことにあるとされている（古田 [2009]、Kerkvliet [2005]）。そして1986年以降も、農業・農村に関する重要な政策の多くは、1988年の10号決議をはじめとして、農民たちや地方行政による自主的な取り組みを党中央や政府が追認あるいは正当化するという形で打ち出されてきた（出井 [2004]、トラン・ヴァン・トゥ [2010]）。一方、26号決議は、海外（中国）の政策を参考にしつつ、中央レベルの党・政府が主導していればトップダウンで策定されたという点で、このような大きな政策転換としては、これまでにない形のものであったといえよう。

では、26号決議の背景にある中央レベルで形成された問題意識は、ベトナムの現状を正確に反映しているのだろうか。筆者は、26号決議の議決時点での党の状況認識と将来の見通しがやや悲観的であり、同決議が深刻な未来を招かないための「転ばぬ先の杖」という意味合いの強いものであったと評価している。中国が三農問題の解決を強調し始めた2000年代前半は、都市・農村間の格差が大きな問題となっていたが、ベトナムの場合の格差は中国ほど大きなものではなく、少なくとも2000年代に入ってから、マクロレベルで見れば急速な拡大傾向は見られない。たとえば、中国の都市・農村間の平均所得格差は2000年で既に2.8倍あり、三農問題の解決が言及され始めた2002年には3.1倍に達していた⁽¹⁰⁾。一方、ベトナムの大規模家計調査 Vietnam Households Living Standard Survey の結果によれば、2002年に2.3倍であった農村・都市間の平均所得の格差は、2006年には2.1倍へと若干縮小し、

2008 年も 2.1 倍を維持している（GSO [2010b]）。

また、2000 年代前半、特に 2004 年以降のコメ生産の停滞やコメ生産面積の減少傾向も、26 号決議が議決された 2008 年には既に終息しており、その後コメ生産量も生産面積も増加に転じている⁽¹¹⁾。国際的なコメ価格の上昇に反応した農家が稲作用地の回復とコメの増産を始めたためと考えられる。2008 年に起きた国内需要向けコメ不足への懸念も、絶対的な供給量の不足ではなく、ベトナムの特異な流通構造と輸出政策がその要因と考えてよいであろう⁽¹²⁾。

2. 政策の妥当性と問題点

26 号決議とそれ以降のベトナムの農業・農村開発政策は、旧来の農業生産向上と貧困削減に関する政策に加え、農村住民の生活の質を向上させるためとして、非農業雇用促進政策やインフラ建設による住環境整備、環境保護政策を取り込んだものと、まとめることができるだろう。そして、それらの政策は、26 号決議を実現するため（三農問題を解決するため）、という統一された目標のもとで、省庁横断的に取り組むこととなっている。2008 年以降の政策の最も大きな特徴は、その包括性ということになるだろう。

もうひとつの特徴は、26 号決議以降に打ち出された一連の政策のなかに（貧困層向けの住宅支援など一部を除けば）市場の機能を歪めるような介入政策がほとんどないことであろう。たとえば、コメの価格保障や農家あるいは農村住民への直接所得保障は行っておらず、特別な税の減免策も実施していない⁽¹³⁾。職業訓練やインフラ整備、技術普及といった、市場を通した、あるいは市場の機能強化につながるものが政策やプログラムの内容の中心となっている。また、党大会の報告からは、農村人口の都市部への急速な流入を抑制したいという意図が読み取れるが、そのための方策は、居住登録の制限などの強権的な人口移動の抑制策ではなく、農村における雇用促進とそのための教育・訓練、そして農村の経済・社会インフラの拡充である。食糧安全保障のための稲作地の維持という方向性についても、あくまでも目標値を設定しているだけで、農地転用に対する具体的な規制制度を打ち出しているわけではない⁽¹⁴⁾。このような特徴は、その効果の持続可能性という観点から、筆者は高く評価している。

一方、その取り組みの効果については、疑問視せざるを得ない面もある。特

に新農村建設事業に関しては、いくつかの問題点が指摘できる。まず、全国一律の指標を定めて、全国7地域という大きな単位で統一された達成基準を設けるというアプローチの有効性である。現在のプログラムでは、同じ北部山岳地域に属するタイグエン省（ベトナム最大の製鉄所があり、非農業雇用機会も多い省）とライチャウ省（ベトナム最貧困の省）の社が、あるいは同じ省内に属する地方都市近郊の社と山奥の社が同じ基準に達することが目標とされているのである⁽¹⁵⁾。また、現在の仕組みでは、社が新農村基準に達するための支援プログラムは用意されているが、基準に達した社には何の特典も与えられない。このことが社の発展への自助努力に対するインセンティブを削ぐ結果となりかねない。社が基準に達するまでプログラムの対象となり続け国家予算からの支援が与えられることになるのであれば、新農村に認定されずにいる方が社にとっての利益が大きいからである。

さらに、今後新農村建設がインフラ建設事業に偏重することになれば、非効率な公共事業プログラムに堕してしまう可能性は否めない。首相決定491号で示された19の新農村基準のうち9項目がインフラ建設に関するものであり、最も厚く予算が配分されるであろうことが予想される。特に貧困農村におけるインフラ建設の効率の問題が懸念される。既に1998年から続く、いわゆる「プログラム135」という「少数民族および山岳地域の特別困難な社」のインフラ建設プロジェクトが存在し、さらに2004年からは「プログラム134」という貧困層向けの住宅建設プログラムも行われている⁽¹⁶⁾。貧困農村地域に多くの重複したインフラ建設プロジェクトが実施されることになれば、投資効率が低下するばかりでなく、汚職を誘発することにもなりかねない。

おわりに

本章では、2008年の26号決議の公布以降2011年の党大会に至るまで、幅広い内容を含む政策が「三農問題解決のため」として打ち出されてきた状況を見た。2006年の前回党大会時に経済構造、労働構造の工業分門への急速なシフトを志向していたベトナム指導者は、数年の後に、農村居住民の包括的な生活レベルの向上と都市への人口流入の抑制、しかもそれを農村・都市間の格

差が深刻なレベルになる前に行うという新たな方向性を打ち出した。その方向性を実現するための政策は、市場機能を損なわない形のものが中心であるという評価すべき面がある一方で、党・政府の現状認識も含め、問題点も見られる。

経済発展が続くベトナムでは、今後は国家の経済・社会発展全般にどのように寄与するかという視点からも、農業・農村開発政策の意義が問われることになるであろう。確かに、ベトナムが持続的な成長を達成するためには、人口の70%にあたる農村住民の厚生向上は重要な課題である。しかし、国家が工業化へと向かうなか、農業・農村開発政策は、それだけを切り離して、その目標を達成できたかどうかという観点のみから評価されるべきではない。たとえば、農村での雇用創出は短期的には農村住民の所得向上につながるものの、長期的には、近代工業部門での労働力の確保と国家全体の産業高度化を阻害する要因になるかもしれない。「新農村建設」事業は、産業クラスター形成にも影響を及ぼすであろう。党大会では、「成長モデルの刷新」という言葉で新たな国家の経済・社会発展全体の方向性が示された。この方向性と整合性のある農業・農村開発政策を打ち出し、そして実行していけるかが、ベトナムの今後の課題となるであろう。

【注】

- (1) 農業・農村開発省ウェブサイト (<http://www.agroviet.gov.vn/Pages/statisticreport.aspx?TabId=thongke> 2011年8月閲覧) より。
- (2) GSO ウェブサイト (<http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=622&ItemID=10852> 2011年8月閲覧) より。
- (3) 26号決議を境に、新聞報道などで「三農問題」という言葉が頻繁に登場するようになるが、「三農問題」という言葉が初めて登場した時期を正確に特定することは困難である。2006年の第10回党大会の党中央委員会報告にも「農業、農村、農民問題を同時に解決する」という表現は登場している。その一方で、26号決議以降も、「三農問題の解決」という言葉を明示的に冠した具体的な政策は策定されていない。
- (4) この危機意識の背景のひとつになっているのは、2008年に起きた世界的なコメ価格高騰により引き起こされたインフレと社会不安(6月にはホーチミン市で「コメ騒動」が起きている)であろう。また、農地の工業用地への転用やリゾート

開発、ゴルフ場建設などが相次ぎ、2000年に447万ヘクタールあった稲作用地が2008年には410万ヘクタールにまで減少している。このような、高度経済成長と世界経済への参入に必然的に伴う現象を前提とした上で、農業・農村開発政策を再構築する必要性が認識されたものと考えられる。

- (5) 国家目標プログラムの「プログラム」は *chuong trinh* に当たる訳であるが、ここで挙げた各省庁による「プログラム」という言葉は *de an* や *du an* に対する訳として使っている。
- (6) 「社」は、行政の末端単位である。ベトナムの行政単位は、「中央」、「省」（ベトナム語では *tin*、英語表記では *province*）、「県」（同 *huyen* および *district*）、「社」（同 *xa* および *Commune*）の4つの「級」から構成されている。
- (7) 農業・農村開発省政策戦略研究所（IPSARD）ウェブサイト（<http://www.ipsard.gov.vn/news/newsdetail.aspx?targetid=6250> 2011年8月閲覧）より。
- (8) 2006年に開催された第10回党大会の政治報告のなかにも、「新農村建設」という言葉が登場する。しかし、これに関する詳しい記述は見られない。26号決議の議決に至るまでは、党内で具体的な概念としてこの語が使われていなかったと推測できる。
- (9) 統計総局の2010年労働力調査より（GSO [2011: 35]）。
- (10) 中華人民共和国国家統計局ウェブサイト（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm> 2011年8月閲覧）より。
- (11) これまでコメ生産総面積が最も多かったのは2000年の767万ヘクタールであったが、2007年には720万ヘクタールまで減少している。しかし2008年には既に20万ヘクタール回復し740万ヘクタールとなり、2010年には751万ヘクタールにまで増加している（GSO [2010a]）。
- (12) 2008年に起こったコメ価格高騰とその背景となったコメ流通の構造については、塚田 [2009] を参照のこと。
- (13) ただし、政府は2010年の11月国会で2011～2020年間の農地税減免を決定している。しかし、これは深刻なインフレに対するアドホックな対策という側面が強く、恒久的なものとは考えられない。
- (14) 2009年12月に出された国家安全保障計画（政府議決63号）では、稲作用地の転用を抑え、2020年には380万ヘクタールを維持し（2009年の稲作用地面積は410万ヘクタール）、そのうち320万ヘクタールを2期作あるいは3期作

用地とすることを目標としている。

- (15)現在のベトナムの格差の問題は、すなわちキン族と少数民族の格差の問題であるといつてよいであろう。2006年時点で、キン族・ホア族（華人系）の貧困比率が約10%であるのに対し、少数民族の貧困比率は約52%である。また、貧困家計総数のなかの少数民族家計の割合は1993年には18%に過ぎなかったが、2006年には47%に上っている（民族委員会「プログラム135ウェブサイト」<<http://chuongtrinh135.vn/> 2011年8月閲覧>より）。
- (16)プログラム135は、2005年からの「フェーズ2」が国家目標プログラムとなり、世銀をはじめとする海外ドナーからの援助も供与されている。プログラム135および134について、詳しくは先述の「プログラム135ウェブサイト」を参照のこと。

【参考文献】

<日本語文献>

- 池上彰英 [2007] 「中国の『三農』問題と農業政策」（久保田義喜編著『アジア農村発展の課題——台頭する四カ国一地域——』筑波書房）。
- 出井富美 [2004] 「ベトナム農業の国際的な発展戦略と土地政策」（石田暁恵・五島文雄編『国際経済参入期のベトナム』アジア経済研究所）。
- 陳鐘煥 [2008] 『中国農業「保護」政策の開始と農業「産業化経営」の役割』批評社。
- 塚田和也 [2009] 「ベトナム——コメ輸出国の食糧安全保障——」（重富真一・久保研介・塚田和也『アジア・コメ輸出大国と世界食料危機——タイ・ベトナム・インドの戦略——』アジア経済研究所）。
- トラン・ヴァン・トゥ [2010] 『ベトナム経済発展論』勁草書房。
- 古田元夫 [2009] 『ドイモイの誕生——ベトナムにおける改革路線の形成過程——』青木書店。

<英語文献>

- General Statistics Office (GSO) [2010a] *Statistical Yearbook of Vietnam 2009*, Hanoi: Statistical Publishing House.
- [2010b] *Results of the Survey on Household Living Standards 2008*, Hanoi: Statistical Publishing House. (http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=51)

5&idmid=5&ItemID=9647).

—— [2011] *Report on the 2010 Vietnam Labour Force Survey*, Hanoi: Statistical Publishing House (http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=515&idmid=5&ItemID=11229).

Kerkvliet, Benedict J. [2005] *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

<ベトナム語文献>

Dang Cong San Viet Nam (ベトナム共産党) [2011a] *Van Kien Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XI* (第 11 回全国代表大会文献), Ha Noi: Nha Xuat Ban Chinh Tri Quoc Gia – Su That (国家政治・事実出版社) .

Dang Cong San Viet Nam [2011b] *Tham Luan Tai Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XI* (第 11 回全国代表大会における討論), Ha Noi: Nha Xuat Ban Chinh Tri Quoc Gia-Su That.